79-3E

Current Issue Review

Conflict of Interest Rules for Federal Legislators

Bruce Carson

Law and Government Division

14 August 1979
Revised 29 November 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05442/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/79-3-1988-11E

ISBN 0-660-13163-3

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONFLICT OF INTEREST RULES FOR FEDERAL LEGISLATORS

ISSUE DEFINITION

Although it is a basic premise in our society that an individual should be as free as possible to determine the direction of his economic interests, it is also necessary that persons holding public office, and who are therefore in a position of public trust, should not act in their public capacity on matters in which they have a personal economic interest. Even though a legislator believes that he is performing his public function impartially, his judgment may still be influenced by his personal interests. Moreover, there would be the appearance of a conflict in the minds of the public.

This issue has surfaced in recent years as a result of a number of specific situations involving Parliamentarians, including trips taken at the expense of foreign governments, charges that Members* have speculated on the fluctuation of the Canadian dollar, corporate offices held by Parliamentarians, travel passes used for vacation purposes and the sale of property to the government.

Some suggest that the present provisions dealing with conflict of interest are not adequate to meet situations which may arise in the modern business world and that Parliament should enact more stringent rules.

---

* Reference in this paper to "Members" includes both Members of the House of Commons and Senators.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

Today, governments intervene in almost all sectors of the economy. Those businesses it does not operate, it exercises some other form of control over, through regulatory agencies, safety and health legislation, tariff and tax policies and federal subsidies. Thus, when legislation is introduced in Parliament, it is not unusual that it may in some aspect affect the economic interests of Members of Parliament.

There are a number of different types of conflict of interest. An inherent conflict arises out of the position of the Parliamentarian as an individual in society; that is, as a homeowner, parent and consumer. Parliament continually deals with legislation affecting these interests. However, the Member shares them with many others and there is a low potential of an adverse consequence from such conflict. Another unavoidable conflict is the representative interest which arises when Members share personal interests with the constituency electing them, such as interests in farming, fishing and resource development. Personally necessary conflicts arise from Members' need to pursue outside interests, including financial ones, in order to lead an adequate and satisfying life. Personal investments, family businesses and professional interests are included in this category. Since Members may return to private life, perhaps as soon as the next election, it is necessary that they not divest themselves of all their income-producing assets; otherwise they would face undue financial instability. Finally, there are avoidable conflicts which are personal economic interests not fitting into the above categories and which substantially affect the independence of the legislator. Conflict of interest legislation is ostensibly aimed at this last category.

To what extent, then, should a Parliamentarian be able to retain personal economic interests? The dilemma is that the rules must not be so stringent as to discourage persons of ability from entering public life, yet must be strict enough to deter unethical practices and maintain the good reputation of Parliament and its Members among the public.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Despite the arguments in favour of conflict of interest legislation, it has been suggested that the present rules serve us well. Political corruption in Canada has been rare; those cases that have arisen have been dealt with satisfactorily. Besides, matters such as the integrity of Parliamentarians are matters of honour; it is the duty of a Member to observe the rules of Parliament and it should be within his discretion and responsibility to do so. It would be futile to attempt to legislate ethical conduct and anticipate those types of wrongdoing which are not strictly criminal. Moreover, "successful" people are those with significant outside interests, particularly in the business world; many would not serve if they were required to divest themselves of their interests or disclose them for public scrutiny. Financial security helps ensure independence because it makes Members less susceptible to outside influences. The variety of knowledge and experience of Members benefits the Parliamentary system. Furthermore, it is argued, Members of Parliament individually have little influence over the decision-making process; it is Cabinet ministers and public servants who should be closely controlled.

A. Techniques of Control

A number of methods are used to control conflicts of interest. "Disqualification" prevents a Member from acting on a matter in which he has a personal financial interest; he refrains from voting and debating the matter. However, this denies his constituents the right to representation on what could be a very important issue. "Avoidance" requires a Member to divest himself of those interests or relationships which may impair his judgment. "Disclosure" requires that the legislator reveal his assets so that a personal interest becomes public knowledge and a Member is inhibited from acting for his personal benefit. It informs a Member's constituents and colleagues so they can judge him. However, full details of a Member's financial situation may be considered an unnecessary invasion of personal privacy. The financial interests of a Member of Parliament also may be put in either a "blind trust" which is administered by a trustee independently of the legislator, or a "frozen

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

trust", which precludes the Member from making any changes in his interests while he retains his seat. Whereas it must be certain that the former is beyond the Member's control, the latter is considered a rather harsh requirement.

An effective scheme would incorporate a combination of the above techniques.

B. Types of Interests

Many types of interests can put a legislator in a conflict situation. The more common ones at which conflict rules are aimed are outlined below.

Corporate Positions. Such interests involve a close association with a company. A legislator may find that Parliament is considering measures that affect him as an officer, director or employee of a company or affect the interests of his company. As a director he is required to act in the best interests of the company yet as a legislator he is required to act in the best interests of the public.

Investments. Should legislators be restricted to "safe" investments such as government bonds, mutual funds or a diversified portfolio of small investments? Should they be required to put their investments into a trust? Should all their interests be disclosed or only those worth more than a certain value? Should shareholdings of Members be restricted to a percentage of total issued shares in a company? Of course, setting an arbitrary figure causes problems in that it may be an insignificant amount where there are only a few shareholders but result in effective control of a company if shares are widely held.

Debts. The creditors of persons in public office give an appearance of influence. Should residential mortgages be included in provisions concerning debts?

Outside Employment. To what extent should Members be able to carry on their law practices, consultant businesses or other types of employment? Should there be a restriction on the amount of money that can be earned in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

outside employment? Members are dealing with laws that may affect their clients; they could be put in a position contrary to the best interests of he public. A Member may attract clients because they believe he will increase their influence with the federal government. Should a Member be able to use his status in order to increase his clientele? Should a Member be prohibited from accepting positions with other levels of government and foreign governments? Does it matter if such positions are only temporary or are unremunerated?

Lobbying. It is a normal function of legislators to deal with government officials on behalf of constituents. What about the legislator who uses his position to further his own interests or is paid to act on behalf of others? Should Members be able to appear before government boards or commissions or federal courts in their personal capacity or would the appearance of influence be too strong? In what position are legislators who receive indirect benefits as lawyers, employees, or financial advisors of persons or companies for whom they act? Is it sufficient if the legislator reveals his interest to government officials with whom he corresponds or must he avoid any contact with such persons and bodies except in the course of his duties as representing his constituents?

Government Contracts & Activities. Should legislators be able to participate with other Canadians in government programmes or would the appearance of influence be too strong and the possibility of conflict too high? To what extent should Members hold shares in companies which have government contracts?

Gifts and Honoraria. Should a legislator be permitted to accept free vacation trips or other gifts from acquaintances or foreign governments or should there merely be a restriction on the amount that can be accepted? Should disclosure be the only requirement? Honoraria can be disguised gifts.

Inside Information. Are controls necessary to deter legislators from using to their personal advantage information which comes to them in their official capacity?

Spouse and Dependent Children. To what extent should the above interests be controlled if they are held by those with close family ties to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Member? A Member is as likely to be influenced by family interests as by his own.

C. Present Rules

Conflict of interest rules for federal legislators are, for the most part, scattered among four Acts of Parliament (the Criminal Code, the Senate and House of Commons Act, the House of Commons Act, and the Canada Elections Act) and the Standing Orders of the House of Commons and Rules of the Senate.

The most extreme form of conflict of interest, bribery, is a criminal offence. The Criminal Code provides for 14 years' imprisonment for a Member of Parliament who accepts or attempts to obtain any form of valuable consideration for doing or omitting to do anything in his official capacity. In addition, Standing Order 83 of the House of Commons considers it a high crime and misdemeanour which tends to subvert the Constitution if a Member is offered any "advantage" for promoting any matter before Parliament. The Senate and House of Commons Act prohibits a Member from receiving compensation for services rendered on any matter before the House, the Senate or their Committees. The Act also excludes persons with remunerated employment in the federal government and certain officials at the provincial level from being eligible as Members of the House of Commons. Exceptions include certain members of the Canadian forces and members of the Privy Council. A Member may receive expenses for travel on public business. The House of Commons Act makes a Member of a provincial legislative assembly ineligible to be a Member of the House of Commons. The Canada Elections Act disqualifies the above office holders from candidacy for the House of Commons as well as Members of the Council of the Northwest Territories and Yukon Territory and certain office holders who are not entitled to vote. The legislation is inconsistent in that it disqualifies some office holders from candidacy for election but does not disqualify Members from accepting these offices after their election.

The Senate and House of Commons Act also provides that a person is not eligible to be a Member of the House of Commons if he holds a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government contract or agreement, either directly or indirectly, in which public money is to be paid. A similar prohibition applies to Senators. If a Member receives no public funds but receives a benefit in another form from the contract, he would probably not be caught by this section. In addition, if a Member is a shareholder of an incorporated company that has a contract with the government, the prohibition is not applicable unless the contract involves the building of a public work. This would seem to permit a Member to incorporate his interests and thus escape the prohibition. Moreover, government contracts for public works form only a small portion of the total number of federal contracts. Other exceptions include a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the government after public competition or respecting the purchase or payment of public stock or debentures on terms common to all persons; and contracts that devolve by descent, limitation or by marriage or as executor, etc. until 12 months have elapsed.

However, another section of the Senate and House of Commons Act requires a provision in every government contract that no Member (of the House of Commons only) be admitted to any share or part of such contract, or to any benefit arising therefrom. This would suggest that a Member of the House of Commons cannot be party to a federal government contract if he receives any kind of benefit whatsoever, whether or not public money is spent or the contract is with a corporation.

There is no requirement to disclose financial interests; however, the Standing Orders of the House of Commons provide that a Member is not entitled to vote on a question in which he has a direct pecuniary interest and if he does so, his vote will be disallowed. A similar provision is found in the Senate Rules. Moreover Senators who have a pecuniary interest in a matter referred to a select committee cannot sit on that committee. No rules take account of the Member's right to participate in debate.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

A. The Green Paper on Conflict of Interest

On 17 July 1973, the Green Paper entitled "Members of Parliament and Conflict of Interest" was tabled in the House of Commons. It contained 25 proposals to consolidate and extend the present rules. Federal and provincial offices would, for the most part, be incompatible with holding a seat in Parliament. Members would be prohibited from participating in or deriving any benefit from government contracts except if:

- the amounts of the contracts did not exceed $1,000 in any year;
- the benefit was for the supply of goods and services, the use of property, the purchase of government bonds or involved a government program and was offered on terms common to all members of the public;
- the benefit involved reimbursement for travel expenses; or,
- the benefit devolved on the Member by descent, marriage or law and it was disposed of within 12 months.

A Member would not be able to participate in the management or direction of a company having a government contract. Ownership of shares of a company with a contract would be permitted if it was a public company and the Member owned less than 5% of the total number of issued shares. Most of these permitted government contracts would have to be disclosed, as would all companies in which a Member was an officer, director or manager and amounts of grants or subsidies received from the government. The public would have access to all disclosures. Candidates for election would be required to disclose the contracts or offices held which would be prohibited if they were Members as well as public companies in which they owned over 5% of the total number of issued shares. A candidate would not be able to participate in a government contract for the supply of services involving the payment of public money.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The rules of each House would prohibit Members from advocating any private matter for compensation among Members or public servants or before any government boards or tribunals. They would be required to reveal relevant pecuniary interests "not shared in common with all other persons or particular groups in society" in any debate in Parliament or in communicating with Members, ministers or public servants. Another rule would require Members to exercise care in ensuring that they did not benefit or appear to benefit from the use of confidential information. The present rule prohibiting a Member from voting on a matter in which he has a direct pecuniary interest would be retained.

A "public recourse" provision would permit a member of the public to take certain proceedings where the Attorney General failed to act, provided there were reasonable grounds to believe that the Crown had a cause of action against a Member. A Committee of each House would investigate all conflict of interest questions referred to it and on request provide Members with advisory opinions. Conflicts of interest of cabinet ministers arising from their duties as ministers of the Crown would be excluded from the Committee's jurisdiction. The Committee would be authorized to grant special dispensation to permit a Member to participate in a government contract for reasons of public interest or undue personal hardship.

B. House Committee Report on the Green Paper

The House of Commons Standing Committee on Privileges and Elections tabled its report on the Green Paper on 10 June 1975. The Committee accepted the general tenor of the government proposals, with two significant changes. It recommended that each Member file his/her taxation return as well as information on all financial interests including those held through a spouse or dependent children. This information would be kept confidential and would be subject to outside scrutiny only by a court order or a reference from the House. The Committee also recommended removal of the proposals concerning candidates for election because it did not want to discourage persons from becoming candidates. Other

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommendations included increasing the exemption for government contracts to $5,000; the creation of the position of Registrar, with whom the disclosure information would be filed and who would give advice to Members on conflict situations; that Members be able to obtain a declaratory judgment from the Federal Court for those matters which would require disclosure; a precise prohibition against Members holding municipal office; and disclosure of the terms of leaves of absence from employment.

C. Senate Committee Report on the Green Paper

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs tabled its report on the Green Paper on 29 June 1976. The Report contained a number of major recommendations. With regard to prohibited fees, it recommended a more specific wording which would separate the prohibition against lobbying for compensation among Parliamentarians and public servants, from that of appearing before federal boards for compensation. The latter would prohibit an appearance for compensation before such tribunal only where a right or interest is subject to an administrative decision. It was recommended that the prohibition against holding federal offices apply only if the position is remunerated and that expenses reasonably incurred be allowed. Provincial offices should be allowed if unremunerated or temporary provided there is no federal government involvement. The Committee did not feel that a conflict arises merely because a Member is a shareholder or director of a company with a government contract; rather, the conflict arises if the Member, spouse or dependent child is a party to or owns 5% or more of the shares or if the Member is an officer or manager of such company. The Committee also recommended that further consideration be given to excluding Members from the granting of licences, particularly broadcasting licences.

With regard to the disclosure of financial interests, the Committee recommended that a list of companies in which the Member, spouse or dependent child holds shares or securities be disclosed on a confidential basis. It concurred with the proposal in the Green Paper that there be public disclosure of all companies of which the Member is an

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

officer, director or manager and of the number of shares held in the company. It rejected both the House Committee recommendation that copies of annual income tax returns be filed and also the public recourse provision of the Green Paper.

D. Bill C-6, The Independence of Parliament Act

The legislation was introduced in October 1978. It received second reading but died on the order paper when Parliament was dissolved in March 1979. Bill C-6 contained the same basic provisions as Bill C-62 which had received first reading in the previous session of Parliament but had died on the order paper. The bill would have extended the provisions in the Green Paper, incorporating some of the recommendations of the two Committee reports. The prohibition against involvement in federal government contracts would have been extended to prohibit a Member from participating in any activities requiring authorization by federal statute and so designated by the rules of either House. It would also have prohibited Members from acting as lawyers, auditors or consultants of companies with government contracts or authorizations. Authorized activities, where the terms are standard for all members or specified classes of the public, would not have been prohibited. The 5% shareholding exemption was changed to voting shares and a total value of $15,000 was set. An important additional exemption would have permitted a Member to place his interests in a trust provided it complied with rules to be established. Spouses and dependent children were to be excluded from the prohibiton unless their interest was held on behalf of the Member.

The disclosure requirements in the bill went well beyond the Green Paper. Additional disclosures would have included: businesses or professional practices in which the Member was an officer, director, proprietor, partner or otherwise employed; the nature of any leave of absence; any benefits exceeding $100 received privately by a Member or spouse from a non-related person; payments, excluding expenses, for speaking engagements or published articles; travel outside Canada by Member or spouse, sponsored by a non-related person or organization other than the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Crown; real property other than residences; businesses in which a Member or spouse held assets of over $1,000, as specified by the rules of the House; creditors where total debt exceeded $5,000, if a non-relative; other sources of income exceeding $1,000; trusts established, as above.

The bill also incorporated recommendations of the Parliamentary committees concerning prohibited offices, commissions and employments. The prohibition against holding federal offices would have applied only to remunerated offices. A temporary position with a municipal, provincial or foreign government would have been allowed if approved by the respective House. The office of Registrar would have been established. A Member would have been able to apply to the Federal Court for a declaratory judgment concerning the application of the legislation and rules.

E. Report of the Task Force on Conflict of Interest, May 1984

This Task Force in the discharge of its mandate saw a double responsibility for itself. It was charged with devising a scheme dealing with conflict of interest whereby public confidence would be ensured and the integrity of the political process protected; at the same time the Task Force had to recognize the need to attract candidates of high calibre to public office.

The Report attempted to define a continuum of conflict of interest moving from extreme to more moderate issues. These issues were specified to be:

(1) Self-dealing by a public office holder;

(2) Discretionary transfer of economic value to a public office holder from a private source;

(3) Assistance by public office holders to private parties dealing with government;

(4) Post-employment assistance by former public office holders to private parties dealing with government;

(5) Private gain derived from information acquired in an official capacity;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(6) Private use of government property;

(7) Partisan political activity by a non-elected office holder;

(8) Criticism of government policy;

(9) Conduct unbecoming to one's public position.

It was recommended that these forms of conduct be dealt with depending on the severity of the conflict: by the use of a code of conduct; by legal or quasi-legal procedures; or by the implementation of additional codes of procedure to deal with situations common to certain government agencies or applying only to the agency in question.

The procedures to minimize conflicts of interest would be in the form of regulations made by the Governor in Council. A major recommendation was the creation of the Office of Public Sector Ethics, with an advisory, administrative, investigative and educational role. While the Task Force also made recommendations governing the post-employment period, it acknowledged the difficulty of enforcing such rules after departure from office.

The Report concluded with a suggestion that a number of its recommendations could be included in employment contracts with the Government of Canada.

F. Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders, September 1985

This Code, which applies to cabinet ministers, parliamentary secretaries and other senior public office holders, establishes that, on appointment to the included offices, the office holders are to arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts from arising.

They are not to solicit or accept money or gifts; not to assist individuals in their dealings with government in such a way as to compromise their professional status; not to take advantage of information obtained because of their positions as insiders; and, after they leave

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

public office, not to act so as to take improper advantage of their previous office. In order to ensure compliance with this last principle, all dealings with former office holders, other than those of a routine nature, are to be recorded.

The methods of compliance suggested in the Code to be observed by public office holders in order to reduce the risk of conflict of interest are "avoidance", "confidential report", "public declaration" or "divestment".

Avoidance is simply the withdrawal from situations which may place public office holders in real, potential or apparent conflict of interest positions. A confidential report is a written declaration by the office holder of ownership of an asset, receipt of a gift or other benefit. If a confidential report does not constitute compliance then a public declaration of ownership may be necessary. This could also include declaration of receipt of a gift or hospitality or other benefit where this could give rise to conflict of interest. Divestment of assets in a trust or a sale at arm's length would also comply with the Code.

Public office holders are not to sell or transfer assets to family members in order to avoid these conflict of interest compliance measures.

If confidential report is to be used it is to be made 60 days after appointment. One hundred and twenty days are allowed for a public declaration or divestment. Notification of receipt of a gift, hospitality or other benefit must take place within 30 days of the occurence. If divestment by way of a trust takes place, the public office holder shall not have any power of management or decision over the assets placed in the trust.

In relation to outside activities the public office holder is not to engage in the practice of a profession, actively manage or operate a business or commercial venture, retain or accept directorships or offices in a financial or commercial corporation, hold office in a union or profession association, or serve as a paid consultant.

The Code also deals with the public office holder after leaving office.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Former public office holders, except for Ministers of the Crown for whom the prescribed period is two years, shall not, within a period of one year after leaving office,

(a) accept appointment to a board of directors of, or employment with, an entity with which they had significant official dealings during the period of one year immediately prior to the termination of their service in public office;

(b) make representations for or on behalf of any other person or entity to any department with which they had significant official dealings during the period of one year immediately prior to the termination of their service in public office; or

(c) give counsel, for the commercial purposes of the recipient of the counsel, concerning the programs or policies of the department with which they were employed, or with which they had a direct and substantial relationship during the period of one year immediately prior to the termination of their service in public office.

This Code appeared as part of a package of proposals tabled by the government dealing with the safeguarding of the public interest. Other measures included instructions to Ministers regarding the hiring of family members, parliamentary scrutiny of Governor in Council appointments, and a register of lobbyists.

G. Register of Members' Interests

On 25 November 1985, the House of Commons Standing Committee on Management and Members' Services was asked to consider matters related to the establishment of a Register of Members' Interests. In its work the Committee was to look at whether disclosure should be made of remunerated directorships of public and private companies and other remunerated positions, offices, trades and professions held by Members. This matter was also referred to the Senate Standing Committee on Standing Rules and Orders.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The proposed Register could have included payments or material benefits or advantages received from or on behalf of foreign governments and organizations. As well, land holdings of substantial value could have been declared and the corporate shareholdings of Members and Senators considered.

The House Committee on Management and Members' Services tabled its Report on this matter on 26 March 1986. The report reviewed the sections of the Criminal Code dealing with bribery, the part of the Standing Orders dealing with voting on matters in which a Member has a pecuniary interest, and the relevant sections of the Senate and House of Commons Act on the subject of conflict of interest. The Committee concluded, after consultation with Members of all parties, that a Register of Members' Interests was not warranted and that the current law relating to conflict of interest for Members was adequate. Furthermore, the committee concluded that such a register would accomplish little more than intrude into Members' privacy.

The Senate Committee's approach to its order of reference in this matter was quite different from that of the House Committee. The Senate Committee looked at the way the courts have interpreted the provisions in the Criminal Code and felt that the decisions raised a number of policy questions regarding the Code in its present form. As well, the Senate was concerned that the rules of conflict of interest as contained in the Senate and House of Commons Act may well be outmoded in terms of penalties they prescribe and the ethical standards they reflect.

The Senate Committee recommended a complete review of conflict of interest as it applies to Parliamentarians. Perhaps the matter could be referred eventually to a joint committee of both Houses of Parliament.

H. Recommendations of the Parker Commission

In a report made public on 3 December 1987, Mr. Justice William Parker suggested that the concept of a blind trust to satisfy conflict of interest guidelines be discontinued. He declared that in some

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

instances the "blindness" of such trusts is a fiction and that the concept can be subject to abuse. He recommended that conflict of interest guidelines require public disclosure. Assets, interests, and activities should be clearly set out, as should the assets of spouses.

He also suggested that in the interest of protecting privacy certain personal assets would not have to be disclosed. These could include residence, automobiles, cash and savings.

The disclosure statement would be placed in the public registry and made available to the general public. Judge Parker also favours divestment by a minister of his or her private assets where they could lead to obvious conflict of interest.

I. Bill C-114 Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interest Act

The bill would have provided for an annual declaration of assets by Senators, Members of the House of Commons, their spouses and dependent children to an independent three-member Commission. The Commission would have had extensive discretionary power in that it could have advised parliamentarians on their financial holdings, required public declaration of assets and launched investigations. Penalties that could have been imposed for non-compliance ranged all the way from fines to loss of the Member's seat.

More particularly, Members would have had to disclose their assets to the Commission, which could have made public a summary of the disclosure. A certificate of compliance would have been granted if no conflict existed. In the case of a conflict, the certificate would have been withheld and a report made to the Speaker, then referred to a Committee. In order to determine if a conflict existed for a Senator, the Commission would have looked at the Committees on which the Senator sat and the financial interests the Senator held.

The Commission would have consisted of a member chosen by the government, a member chosen by the government from a list submitted by the opposition and a member chosen by the government in consultation with the opposition. It would have been able to investigate supposed conflicts on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

its own initiative or hold investigations in response to a request from the Prime Minister or a majority in the Senate or House of Commons. The Cabinet would have had the power to determine the rules under which the Commission operated.

The bill would have curbed fees which might be charged by ministers and parliamentary secretaries. For a period of time after leaving the House or the Senate, former ministers or parliamentary secretaries would not have been able to be awarded government contracts. They would have been precluded from lobbying the government for one year after they had ceased to be Members.

Some criticisms of the bill were that it did not require political aides to disclose their assets and that moneys received from political parties would not have had to be declared. It should also be noted that the full disclosure recommended by the Parker Commission was not found in Bill C-114, since disclosure would have been at the option of the Commission.

This bill died on the Order Paper when the 21 November federal election was called.

CHRONOLOGY

17 July 1973 - The Green Paper entitled "Members of Parliament and Conflict of Interest" was tabled in the House of Commons.

18 July 1973 - Prime Minister Trudeau revealed additional guidelines for Cabinet Ministers in a statement in the House of Commons. Ministers would be required to resign certain corporate positions, sever business associations, and dispose of certain financial interests while placing others into a trust.

18 December 1973 - Conflict of interest guidelines for public servants were outlined in the Commons by the Prime Minister.

3 January 1974 - The Election Expenses Act was given third reading. It limited the amount that could be spent during an election campaign, required the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reporting of expenses and contributions and the public disclosure of donors who contributed over $100 and provided for the partial reimbursement of expenses to candidates.

10 December 1974 - The Green Paper was referred to the Commons Standing Committee on Privileges and Elections.

9 April 1975 - The Green Paper was tabled in the Senate and referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs the next day.

10 June 1975 - The Commons Privileges and Elections Committee tabled its report on the Green Paper, generally endorsing the provisions but recommending some changes.

29 June 1976 - The Senate Legal and Constitutional Affairs Committee tabled its report recommending amendments to the Green Paper proposals.

26 June 1978 - Bill C-62, the Independence of Parliament Act, was introduced in the House of Commons along with Proposed Standing Orders of the House and Rules of the Senate. The bill died on the order paper when the session ended 10 October 1978.

16 October 1978 - The Independence of Parliament Act was reintroduced with minor amendments, as Bill C-6. The Proposed Standing Orders of the House and Rules of the Senate were tabled in the Commons, 30 October 1978. The bill was referred to Committee on 8 March 1979 but it died on the order paper when Parliament was dissolved 26 March 1979.

1 August 1979 - New conflict of interest guidelines applicable to cabinet ministers, their spouses and dependent children were issued by Prime Minister Clark. Personal assets and those of a non-commercial nature (e.g. residences, savings bonds, works of art) are exempt; assets considered to be non-conflicting (e.g. family businesses, farms, corporate securities not publicly traded) are to be publicly disclosed. Other assets must be sold or placed in a blind trust and certain professional, corporate and commercial activities are prohibited altogether.

1 May 1980 - Conflict of interest guidelines for Cabinet Ministers were tabled (Sessional Paper N° 321-7/3). The guidelines were similar to those of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1 August 1979 but did not specifically apply to spouses and dependent children; however, Ministers must not transfer their assets to their spouses or dependent children to avoid the guidelines.

7 July 1983 - Appointment of a Task Force on Conflict of Interest by the federal government for a major review of the policies and procedures on conflict of interest, their evolution, and whether new approaches to this problem should be devised.

May 1984 - Release of the Report of the Task Force on Conflict of Interest entitled "Ethical Conduct in the Public Sector".

9 September 1985 - Tabling by the government of a Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders.

26 March 1986 - Report of the Management and Members' Services Committee to the House on the Register of Members' Interests.

7 May 1986 - Report of the Senate Standing Committee on Standing Rules and Orders on the Register of Senators' Interests.

3 December 1987 - Release of the report of the Parker Commission on Conflict of Interest.

24 February 1988 - First reading of Bill C-114, the Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interest Act.

21-22 September 1988 - The Legislative Committee on Bill C-114 held three meetings but was unable to complete deliberation on the bill prior to dissolution of Parliament on 1 October 1988.

SELECTED REFERENCES

Cooper, Ann. "Carter Signs Government-Wide Ethics Bill". Congressional Quarterly Weekly Report, v.36, p. 3121-3122, 28 October 1978.

Finsten, Hugh. A Comparison of Conflict of Interest Rules for Legislators in Canada, the United States, Britain and Australia. Ottawa, 24 October 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Gibbons, Kenneth M., Donald C. Rowat, editors. Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures. The Carleton Library, No. 95, McLelland and Stewart Ltd., Toronto, 1976.

Johansen, David. Regulation of Conflict of Interests of Members of Provincial Legislative Assemblies. Ottawa, Revised 20 June 1983.

Kirby, John C. Jr. Congress and the Public Trust. Atheneum, New York, 1970.

Members of Parliament and Conflict of Interest. Information Canada, 1973.

Report on Declaration of Interests. The Parliament of the Commonwealth of Australia, 1975, Parliamentary Paper No. 182.

Report from the Select Committee on Members' Interests (Declaration) in Parliamentary Papers of the House of Commons (U.K.), 1969-70, Vol. XIV, No. 57, p. 163.

Report from the Select Committee on Members' Interests (Declaration) in Parliamentary Papers of the House of Commons (U.K.), 1974-75, Vol. XIII, No. 102, p. 331.

Williams, Sandra. "Conflict of Interest - The Experience of the American Congress". The Parliamentarian, (1983) p. 138.

Bulletin d'actualité

79-3F

Les conflits d'intérêts : règles applicables aux législateurs fédéraux

Bruce Carson
Division du droit et du gouvernement

Le 14 août 1979
Révisé le 29 novembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/79-3-1988-11F

ISBN 0-660-92574-5

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES CONFLITS D'INTÉRÊTS: RÈGLES APPLICABLES AUX LÉGISLATEURS FÉDÉRAUX

DÉFINITION DU SUJET

Bien que, dans notre société, il existe un principe de base suivant lequel l'individu doit être aussi libre que possible d'orienter ses intérêts économiques, il est également nécessaire que les personnes qui sont titulaires de charges publiques et, de ce fait, sont les fondés de pouvoir de la population ne s'occupent pas, dans l'exercice de leurs fonctions, d'affaires dans lesquelles elles possèdent un intérêt économique personnel. Même si un législateur croit faire preuve d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions, son jugement peut quand même être influencé par ses intérêts personnels. En outre, il peut exister, aux yeux du public, des apparences de conflit.

Cette question a fait surface au cours des dernières années à la suite d'un certain nombre de situations particulières impliquant des parlementaires: voyages effectués aux frais de gouvernements étrangers, accusations selon lesquelles des parlementaires auraient spéculé sur les fluctuations du dollar canadien, postes dans des sociétés occupés par des parlementaires, cartes de circulation utilisées pour les vacances, et vente de biens au gouvernement.

Certains font valoir que les dispositions actuelles en matière de conflits d'intérêts ne permettent pas de faire face aux situations qui peuvent se présenter dans le monde des affaires d'aujourd'hui et que le Parlement devrait promulguer des règles plus sévères.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

De nos jours, l'État intervient dans presque tous les secteurs de l'économie. Dans les entreprises qu'il n'exploite pas, il le fait en exerçant d'autres formes de contrôle par l'intermédiaire des organismes de réglementation et au moyen des lois sur la sécurité et la santé, des politiques fiscales et des subventions. Aussi arrive-t-il souvent qu'une loi présentée au Parlement ait, à certains égards, des répercussions sur les intérêts économiques des parlementaires.

Il existe différents types de conflits d'intérêts. Un conflit inhérent découle de la situation du parlementaire à titre de membre de la société, c'est à dire à titre de propriétaire, de parent et de consommateur. Le Parlement est continuellement saisi de projets de loi qui touchent ces intérêts. Toutefois, le parlementaire les partage avec beaucoup d'autres, et il y a peu de chances que des conséquences regrettables découlent d'un tel conflit. Une autre source inévitable de conflits tient à l'intérêt de représentation, qui résulte du fait que les parlementaires partagent avec leurs électeurs certains intérêts personnels, par exemple en matière d'agriculture, de pêche ou de mise en valeur des ressources naturelles. Les conflits personnels nécessaires viennent de ce que les parlementaires doivent avoir des intérêts extérieurs, dont des intérêts financiers, afin de mener une vie convenable et satisfaisante. Les investissements personnels, les entreprises familiales et les intérêts professionnels entrent dans cette catégorie. Étant donné que les parlementaires peuvent retourner à la vie privée, parfois après une seule élection, ils ne doivent pas se départir de toutes leurs sources de revenus car ils se trouveraient alors dans un état d'instabilité financière injuste. Il y a enfin des conflits évitables, qui portent sur des intérêts économiques personnels n'entrant pas dans les catégories mentionnées ci-dessus et qui ont des répercussions notables sur l'indépendance du législateur. La législation sur les conflits d'intérêts viserait censément cette dernière catégorie.

Dans quelle mesure un parlementaire doit-il donc conserver des intérêts économiques personnels? Le dilemme tient au fait qu'il ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faut pas que les règles soient sévères au point de décourager les personnes compétentes d'entrer dans la vie publique, tout en l'étant suffisamment pour prévenir les pratiques contraires à l'éthique et pour maintenir la réputation du Parlement et des parlementaires auprès du public.

Malgré les arguments favorables à l'adoption d'une loi sur les conflits d'intérêts, on a fait valoir que les règles actuelles conviennent parfaitement. On a rarement constaté de corruption politique au Canada et, lorsque des cas se sont produits, ils ont été réglés de façon satisfaisante. En outre, des questions comme celle de l'intégrité des parlementaires sont des questions d'honneur; il incombe au parlementaire d'observer les règles du Parlement, et il doit le faire à sa discrétion et sous sa propre responsabilité. Il serait futile de tenter d'imposer un code d'éthique sous forme de loi et de prévoir les écarts de conduite qui ne sont pas strictement criminels. En outre, les gens "qui réussissent" sont ceux qui ont des intérêts extérieurs importants, en particulier dans le monde des affaires, et bon nombre d'entre eux n'accepteraient pas de remplir leurs fonctions s'ils étaient tenus de se départir de leurs intérêts ou de les livrer à l'examen public. La sécurité financière aide à assurer l'indépendance, parce qu'elle rend les parlementaires moins vulnérables aux influences extérieures. La diversité des connaissances et des expériences des parlementaires profite au système parlementaire. De plus, prétend-on, les parlementaires considérés individuellement ont peu d'influence sur le processus décisionnel; ce sont les ministres et les fonctionnaires qui devraient être étroitement surveillés.

A. Moyens de contrôle

Diverses méthodes permettent de contrôler les conflits d'intérêts. L'exclusion empêche un parlementaire d'intervenir dans une affaire dans laquelle il a un intérêt financier personnel: il doit s'abstenir de participer au vote ou au débat sur la question. Cependant, c'est retirer à ses électeurs le droit d'être représentés dans l'examen de questions qui pourraient se révéler très importantes. La prévention oblige un parlementaire à se départir des intérêts ou des relations qui pourraient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fausser son jugement. La divulgation exige que le parlementaire déclare ses biens de façon que ses intérêts personnels soient connus du public, ce qui l'empêcherait d'agir à des fins personnelles, ses électeurs et ses collègues étant ainsi informés et à même de le juger. Toutefois, la divulgation détaillée de renseignements sur la situation financière d'un parlementaire peut être considérée comme une ingérence injustifiée dans sa vie privée. Enfin, les intérêts financiers d'un parlementaire peuvent être placés soit dans une fiducie sans droit de regard gérée par un administrateur indépendant, soit dans une fiducie en compte bloqué, ce qui empêche le parlementaire d'y apporter des changements pendant la durée de son mandat. Si, dans le premier cas, on doit s'assurer que la fiducie échappe à l'intervention du parlementaire, la deuxième mesure est par contre jugée trop rigoureuse.

Le meilleur système serait encore de combiner les moyens exposés ci-dessus.

B. Catégories d'intérêts

De nombreux intérêts peuvent placer un législateur dans une situation de conflit. Les plus communs, qui sont visés par les règles en matière de conflits d'intérêts, sont énumérés ci-après.

Postes occupés dans une société. Ces intérêts impliquent une association étroite avec une société. Un législateur peut découvrir que le Parlement étudie des mesures qui le touchent en tant que cadre supérieur, administrateur ou employé d'une société, ou encore qui touchent les intérêts de sa société. Comme administrateur, il doit agir au mieux des intérêts de sa société tandis qu'en qualité de législateur, il a une obligation semblable envers le public.

Investissements. Les législateurs devraient-ils se limiter à des investissements "sûrs" tels que des obligations de l'État, des fonds mutuels ou un portefeuille diversifié de petits investissements? Devraient-ils être tenus de placer leurs investissements en fiducie? Tous

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

leurs intérêts devraient-ils être divulgués ou uniquement ceux qui dépassent une valeur donnée? La valeur des actions détenues par un parlementaire devrait-elle être limitée à une fraction du capital-actions émis par une société? Bien entendu, le choix d'un chiffre arbitraire pose des problèmes, car il peut représenter un montant insignifiant lorsqu'il n'y a que quelques actionnaires; par contre, il peut entraîner le contrôle effectif de la société si les actions sont largement réparties.

Dettes. Les créanciers des titulaires de charges publiques sont perçus comme pouvant exercer sur leurs débiteurs une certaine influence. Les hypothèques résidentielles devraient-elles être incluses dans des dispositions touchant les dettes?

Autres emplois et activités professionnelles. Dans quelle mesure les parlementaires devraient-ils être autorisés à poursuivre la pratique du droit, leurs activités d'experts-conseils ou tout autre emploi? Faudrait-il fixer un plafond au revenu tiré d'un autre emploi? Les parlementaires étudient des projets de loi qui peuvent influer sur les affaires de leurs clients; ils pourraient se trouver placés dans une situation contraire à l'intérêt public. Un parlementaire peut attirer des clients qui le croient en mesure d'augmenter leur influence auprès du gouvernement fédéral. Devrait-il pouvoir se servir de ses fonctions officielles en vue d'augmenter sa clientèle? Faudrait-il lui interdire d'accepter des postes d'autres ordres de gouvernement ou de gouvernements étrangers? Est-il important que ces postes soient strictement temporaires ou ne soient pas rémunérés?

Lobbying. C'est une fonction normale pour un législateur de traiter avec les hauts fonctionnaires du gouvernement au nom de ses électeurs. Que faut-il penser d'un parlementaire qui profiterait de ses fonctions pour promouvoir ses propres intérêts ou qui serait rémunéré pour agir au nom de tiers? Devrait-il être autorisé à comparaître devant les comités, les commissions ou les tribunaux fédéraux en son propre nom ou, dans ce cas, l'apparence de jeu d'influence serait-elle trop forte? Dans quelle

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

situation se trouvent les législateurs qui reçoivent des avantages indirects comme avocats, employés ou conseillers financiers de personnes ou de sociétés qu'ils représentent? Suffit-il qu'un parlementaire divulgue ses intérêts et activités aux fonctionnaires avec lesquels il traite ou doit-il éviter tout contact avec eux ou leurs organismes, sauf dans l'exercice de ses fonctions officielles en tant que représentant de ses électeurs?

Contrats et activités du gouvernement. Les législateurs devraient-ils être autorisés à participer, au même titre que l'ensemble des Canadiens, aux programmes du gouvernement, ou l'apparence de jeu d'influence serait-elle trop forte et la possibilité de conflit trop grande? Dans quelle mesure les parlementaires devraient-ils détenir des actions de sociétés qui obtiennent des contrats du gouvernement?

Dons et honoraires. Un parlementaire devrait-il être autorisé à accepter des voyages de vacances gratuits ou d'autres cadeaux de la part de connaissances ou de gouvernements étrangers, ou faudrait-il simplement imposer des limites à la valeur qui peut être acceptée? Faudrait-il se contenter d'exiger la divulgation? Les honoraires peuvent en fait être des dons déguisés.

Renseignements obtenus dans le cadre de fonctions officielles. Doit-on prévoir des mesures de contrôle pour empêcher les législateurs d'utiliser à des fins personnelles des renseignements obtenus dans le cadre de leurs fonctions officielles?

Conjoint et enfants à charge. Dans quelle mesure les intérêts dont nous avons fait mention précédemment devraient-ils être contrôlés s'ils sont détenus par des personnes ayant des liens de parenté avec le parlementaire? En effet, ce dernier peut être influencé autant par les intérêts de sa famille que par les siens propres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Règles en vigueur

Les règles régissant les conflits d'intérêts chez les parlementaires sont, pour la plupart, incorporées dans quatre lois du Parlement (le Code criminel, la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, la Loi sur la Chambre des communes et la Loi électorale du Canada), ainsi que dans le Règlement de la Chambre des communes et le Règlement du Sénat.

La corruption, forme la plus extrême de conflit d'intérêt, constitue une infraction criminelle. En effet, le Code criminel prévoit qu'un parlementaire qui accepte ou tente d'obtenir une contrepartie valable à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise en sa qualité officielle est passible d'une peine de prison de 14 ans. De plus, suivant l'article 118 du Règlement de la Chambre des communes, le fait d'offrir un avantage quelconque à un parlementaire en vue de favoriser toute opération devant être conduite au Parlement "constitue un délit qualifié de 'high crime and misdemeanour' et tend à la subversion de la Constitution". La Loi sur le Sénat et la Chambre des communes interdit à un parlementaire de recevoir une rémunération pour des services rendus concernant toute question à l'étude devant la Chambre, le Sénat ou leurs comités. La loi empêche aussi les personnes ayant un emploi rémunéré au gouvernement fédéral, ainsi que certains fonctionnaires provinciaux, d'être élus à la Chambre des communes. Parmi les exceptions, on trouve certains membres des Forces canadiennes et les membres du Conseil privé. Un député peut être dédommagé de ses frais de déplacement lorsqu'il s'occupe des affaires publiques. D'après la Loi sur la Chambre des communes, les députés des assemblées législatives provinciales ne peuvent être élus à la Chambre des communes. La Loi électorale du Canada interdit aux membres de ces assemblées de poser leur candidature à la Chambre des communes; il en est de même pour les membres du Conseil des Territoires du Nord-Ouest et du Conseil du territoire du Yukon, et pour certains autres titulaires de charges publiques qui ne sont pas autorisés à voter. La législation contient des contradictions en ce qu'elle ne permet pas à certains titulaires de charges publiques de poser leur candidature aux élections mais qu'elle n'empêche pas les parlementaires d'accepter les charges en cause après leur élection.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Loi sur le Sénat et la Chambre des communes prévoit aussi qu'une personne ne peut être élue à la Chambre des communes si elle détient, directement ou indirectement, un contrat ou un marché du gouvernement mettant en cause des deniers publics. Une interdiction semblable s'applique aux sénateurs. Si un parlementaire ne touche aucuns deniers publics mais reçoit un avantage sous une autre forme en application du contrat, il ne tombe probablement pas sous le coup de cette disposition. De plus, si un parlementaire est actionnaire d'une société qui a obtenu un contrat du gouvernement, l'interdiction ne s'applique que dans le cas où ce contrat porte sur l'exécution de travaux publics. Cela semblerait permettre à un parlementaire de placer ses intérêts dans une société et de se soustraire ainsi à l'interdiction. Par ailleurs, les contrats qui portent sur l'exécution de travaux publics ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble des marchés de l'État. Entre autres exceptions, signalons le cas d'une personne qui consent des prêts sous forme d'argent ou de titres au gouvernement, à la suite d'une adjudication publique ou en vue de l'achat ou du paiement d'effets ou d'obligations publiques à des conditions égales pour tous; et les contrats dévolus par voie de transmission, pour cause d'expiration de délai ou par mariage, à titre d'exécuteur testamentaire, etc., avant que ne se soient écoulés 12 mois depuis la date à laquelle un député en assume la responsabilité.

Toutefois, selon un autre article de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, chaque contrat du gouvernement doit stipuler qu'un député ne peut y être partie ni participer aux bénéfices qui en découlent, ce qui implique qu'il ne peut être partie à un tel contrat s'il en reçoit quelque avantage que ce soit, qu'il s'agisse ou non de deniers publics ou que le contrat soit conclu ou non par l'entremise d'une société.

Il n'y a pas d'obligation de divulguer les intérêts financiers; cependant, le Règlement de la Chambre des communes prévoit que nul député n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire et que le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté. Le Règlement du Sénat contient une disposition semblable. Par

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ailleurs, les sénateurs qui ont quelque intérêt pécuniaire relatif à une question renvoyée à un comité spécial ne peuvent pas faire partie de ce comité. Aucune des règles ne tient compte du droit qu'a le parlementaire de participer au débat.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Le Livre vert sur les conflits d'intérêts

Le 17 juillet 1973, le Livre vert intitulé Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts a été déposé à la Chambre des communes. Il contenait 25 propositions visant à consolider et à étendre les règles déjà en vigueur. Les postes au fédéral et au provincial seraient, pour la plupart, incompatibles avec un mandat au Parlement. Les parlementaires ne pourraient pas participer à un marché de l'État ni en retirer un avantage quelconque, sauf:

- si les sommes des marchés ne dépassaient pas 1 000 $ au cours d'une année;
- si l'avantage était lié à la fourniture de biens ou de services, à l'usage de biens ou à l'achat d'obligations ou encore à un programme gouvernemental ouvert aux mêmes conditions à tout le monde;
- si l'avantage comportait le remboursement de frais de voyage;
- s'il était dévolu au parlementaire par voie de transmission, par suite d'un mariage ou par l'effet de la loi et que le parlementaire s'en départissait dans un délai de 12 mois.

Un parlementaire ne pourrait pas participer à la gestion ou à l'administration d'une société ayant un marché avec l'État. Il pourrait détenir des actions d'une société ayant un marché avec l'État s'il s'agissait d'une société publique et s'il possédait moins de 5 p. 100 du nombre total des actions émises. La plupart de ces marchés autorisés devraient être divulgués et le parlementaire devrait également faire connaître toutes les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sociétés dont il est administrateur, directeur ou gestionnaire ainsi que les montants des subventions reçues de l'État. Le public aurait accès à toutes les déclarations. Les candidats aux élections seraient tenus de faire connaître tous les marchés et les postes auxquels ils n'auraient pas droit s'ils étaient parlementaires ainsi que toutes les sociétés publiques dans lesquelles ils possèdent plus de 5 p. 100 du nombre total des actions émises. Un candidat ne pourrait pas conclure un marché avec le gouvernement pour la fourniture de services supposant l'utilisation de deniers publics.

Le règlement de chaque Chambre interdirait aux parlementaires de défendre, moyennant rémunération, une cause privée auprès de parlementaires ou de fonctionnaires ou devant tout conseil ou tribunal du gouvernement. Les parlementaires seraient tenus de signaler tous les intérêts financiers pertinents "non partagés avec toutes les autres personnes ou avec des groupes particuliers de la société" dans les débats du Parlement ou dans leurs rapports avec des parlementaires, des ministres ou des fonctionnaires. Une autre règle demanderait aux parlementaires de veiller à ne pas profiter ou sembler profiter de renseignements confidentiels qu'ils détiennent. La règle actuelle empêchant un parlementaire de voter sur une affaire dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct serait maintenue.

Une disposition de "recours public" permettrait à un particulier d'intenter des procédures judiciaires dans le cas où le procureur général n'agirait pas, pourvu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la Couronne aurait raison d'intenter des poursuites contre un parlementaire. Un comité de chaque Chambre étudierait toutes les questions de conflits d'intérêts qui lui seraient soumises et donnerait sur demande des conseils aux parlementaires. Seraient exclus de la compétence du comité les conflits d'intérêts des membres du Cabinet qui pourraient surgir en raison de leurs fonctions en tant que ministres de la Couronne. Le comité aurait le pouvoir d'accorder à un parlementaire une dispense spéciale lui permettant de conclure un marché avec l'État pour des raisons d'intérêt public ou de graves difficultés personnelles.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Rapport du Comité de la Chambre sur le Livre vert

Le Comité permanent des privilèges et des élections de la Chambre des communes a déposé son rapport sur le Livre vert le 10 juin 1975. Il a accepté la teneur générale des propositions gouvernementales en proposant cependant deux modifications importantes. Il a recommandé que chaque parlementaire présente sa déclaration d'impôt et fournisse des renseignements sur tous ses intérêts financiers, y compris ceux détenus au nom de son conjoint ou des enfants à sa charge. Ces renseignements seraient confidentiels et ne pourraient faire l'objet d'une étude que par une injonction ou un ordre de renvoi de la Chambre. Le Comité a par ailleurs recommandé la suppression des propositions concernant les candidats à une élection, pour ne pas décourager les gens de se porter candidats. Les autres recommandations portaient sur l'augmentation à 5 000 $ de l'exemption concernant les marchés de l'État; la nomination d'un registraire pour conserver les renseignements et conseiller les parlementaires dans des situations difficiles; la possibilité pour les parlementaires d'obtenir un jugement déclaratoire de la Cour fédérale à propos des affaires qui nécessiteraient une divulgation; une interdiction précise qui empêcherait les parlementaires de faire partie d'administrations municipales; et la divulgation des conditions posées quant aux congés d'emploi.

C. Rapport du Comité sénatorial sur le Livre vert

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a déposé son rapport sur le Livre vert le 29 juin 1976. Le rapport faisait état d'un certain nombre de recommandations importantes. En ce qui a trait aux honoraires interdits, il recommandait un libellé plus précis qui établirait la distinction entre l'interdiction de faire du lobbying, contre rémunération, auprès des parlementaires et des fonctionnaires, et celle de comparaître, contre rémunération, devant les conseils fédéraux. Dans ce dernier cas, la comparution contre rémunération serait interdite seulement lorsqu'un droit ou un intérêt ferait l'objet d'une décision administrative. Il était recommandé que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'interdiction d'occuper un poste au niveau fédéral ne s'applique que si le poste était rémunéré et que des dépenses raisonnables soient permises. Les postes provinciaux devaient être autorisés à condition qu'ils soient temporaires et non rémunérés et qu'ils n'impliquent aucun rapport avec le gouvernement fédéral. Le Comité n'a pas estimé qu'un conflit surgissait du simple fait qu'un parlementaire était actionnaire ou administrateur d'une société participant à un marché de l'État; c'était plutôt le cas si le parlementaire, son conjoint ou un de ses enfants à charge était partie dans une telle société ou en possédait 5 p. 100 ou plus des actions, ou si le parlementaire était dirigeant ou administrateur d'une telle société. Le Comité a également recommandé que l'on étudie de nouveau la possibilité d'interdire aux parlementaires de participer à l'octroi des permis, notamment en matière de radio-télédiffusion.

En ce qui concerne la divulgation des intérêts financiers, le Comité a recommandé qu'une liste des sociétés dans lesquelles un parlementaire, son conjoint ou ses enfants à charge détiennent des actions ou des valeurs mobilières soit établie à titre confidentiel. Cette recommandation concordait avec la proposition du Livre vert voulant que soit révélée publiquement la liste de toutes les sociétés dont le parlementaire est dirigeant, administrateur ou directeur, ainsi que le nombre d'actions détenues dans ces sociétés. Le Comité sénatorial a rejeté la recommandation du Comité de la Chambre voulant que le parlementaire fournisse une copie de sa déclaration annuelle d'impôt sur le revenu, ainsi que la proposition du Livre vert concernant le recours public.

D. Projet de loi C-6,
Loi concernant l'indépendance du Parlement

Ce projet de loi a été présenté au mois d'octobre 1978. Il a franchi l'étape de la deuxième lecture mais est resté en plan au Feuilleton lors de la dissolution du Parlement au mois de mars 1979. Le projet de loi C-6 reprenait essentiellement les dispositions du projet de loi C-62 présenté en première lecture la session précédente, qui était lui aussi resté en plan au Feuilleton. Il aurait élargi les dispositions du Livre vert en y incorporant certaines recommandations formulées dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rapports des deux comités. L'interdiction concernant la participation à un marché de l'État aurait été étendue pour interdire à un parlementaire de participer à toute activité soumise à une autorisation en vertu d'une loi fédérale et ainsi désignée par les règles de l'une des Chambres. Le projet de loi aurait également interdit aux parlementaires d'agir comme avocats, vérificateurs ou experts-conseils auprès de sociétés participant à un marché de l'État ou soumises à une autorisation du gouvernement fédéral. L'interdiction n'aurait pas frappé les activités autorisées dans lesquelles les conditions sont identiques pour tous les parlementaires ou pour certaines catégories du public. L'exemption permettant de détenir des actions dans une proportion de 5 p. 100 aurait été changée: seules les actions avec un droit de vote auraient été visées, pour une valeur maximale de 15 000 $. Une autre exception importante aurait autorisé un parlementaire à placer ses intérêts dans une fiducie, pourvu qu'elle soit conforme à des règles à établir. Les conjoints et les enfants à charge auraient été exclus de l'interdiction à moins que leurs intérêts ne soient détenus pour le compte du parlementaire.

Le projet de loi allait bien au-delà du Livre vert quant aux renseignements à déclarer. Il y aurait notamment ajouté les cas suivants: les entreprises ou les cabinets professionnels dont le parlementaire est dirigeant, administrateur, gestionnaire, propriétaire, associé ou employé à tout autre titre; la nature de tout congé accordé; les avantages d'une valeur de plus de 100 $ reçus à titre privé par le parlementaire ou son conjoint d'une personne n'ayant pas de lien de parenté avec eux; les paiements, à l'exclusion des frais, reçus à titre de conférencier ou d'auteur d'articles; les voyages effectués à l'extérieur du Canada par lui ou par son conjoint, qui ont été payés ou parrainés par une personne n'ayant aucun lien de parenté avec eux ou par un organisme autre que la Couronne; les biens immobiliers, à l'exclusion des résidences; les entreprises dans lesquelles le parlementaire ou son conjoint possède un intérêt d'une valeur supérieure à 1 000 $, comme le précisent les règles de la Chambre; les créanciers n'ayant aucun lien de parenté avec le parlementaire ou son conjoint, lorsque le montant total de la créance est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

supérieur à 5 000 $; les autres sources de revenus supérieurs à 1 000 $; et les fiducies créées dans les circonstances décrites ci-dessus.

Le projet de loi reprenait également les recommandations des comités parlementaires concernant les charges, les commissions et les emplois interdits. L'interdiction frappant les fonctions fédérales ne se serait appliquée qu'aux fonctions rémunérées. Un emploi temporaire dans une administration municipale ou dans un gouvernement provincial ou étranger aurait pu autorisé avec l'approbation de la Chambre concernée. La charge de registraire aurait été établie. Un parlementaire aurait pu demander à la Cour fédérale de rendre un jugement déclaratoire portant sur l'application de la loi et des règles.

E. Rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts - mai 1984

Dans l'exécution de son mandat, ce groupe de travail s'est vu investi d'une double mission. Il a été chargé d'élaborer une façon d'aborder les conflits d'intérêts qui permettrait de garantir à la fois l'intégrité de l'appareil gouvernemental ainsi que la confiance du public dans celui-ci; en même temps, il devait reconnaître la nécessité d'attirer des candidats de haut calibre dans les charges publiques.

Les auteurs du rapport ont tenté de définir une série de conflits d'intérêts allant d'activités extrêmement répréhensibles à d'autres de moindre gravité. Voici les activités en question:

1. Tractations de la part d'un titulaire de charge publique;

2. Transfert facultatif de valeurs économiques d'une source privée à un titulaire de charge publique;

3. Aide accordée par les titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement;

4. Aide accordée par les anciens titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Avantages personnels découlant de renseignements obtenus dans l'exercice de fonctions officielles;

6. Usage privé des biens du gouvernement;

7. Activité politique partisane de la part des titulaires non élus de charges publiques;

8. Critique des politiques gouvernementales;

9. Conduite indigne dans un poste public.

Le Groupe de travail a recommandé diverses façons d'aborder ces situations de conflits d'intérêts, selon leur gravité: utilisation d'un code d'éthique, procédures judiciaires ou quasi-judiciaires, ou établissement de codes complémentaires s'appliquant dans des situations communes à certains organismes d'État ou propres à un organisme en particulier.

Les moyens de minimiser les conflits d'intérêts pourraient prendre la forme de règlements pris par le Gouverneur en conseil. Parmi les recommandations importantes du rapport, signalons celle concernant l'établissement d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public, qui assumerait des fonctions consultatives, administratives, d'enquête et d'information. Si le Groupe de travail a recommandé l'adoption de règles régissant l'après-mandat, il a toutefois reconnu qu'il était difficile de faire respecter des règles une fois qu'une personne a quitté la charge qu'elle occupait.

Dans leur conclusion, les auteurs du rapport proposaient qu'on fasse figurer un certain nombre de leurs recommandations dans les contrats d'emploi du gouvernement du Canada.

F. Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat - septembre 1985

Ce code, qui s'applique aux ministres, aux secrétaires parlementaires et aux hauts fonctionnaires, prévoit que dès sa nomination, le titulaire d'une charge publique doit organiser ses affaires privées de façon à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tout titulaire doit s'abstenir des activités suivantes: solliciter ou accepter de l'argent ou des cadeaux; venir en aide à des particuliers dans leurs rapports avec le gouvernement d'une façon qui pourrait compromettre son statut professionnel; utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles; et tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée, à l'expiration de son mandat. Pour que ce dernier principe soit respecté, il faut faire rapport de toutes les relations avec d'anciens titulaires de charges publiques, sauf s'il s'agit de relations courantes.

Le Code propose diverses méthodes d'application auxquelles doivent se conformer les titulaires de charges publiques afin de réduire les risques de conflit d'intérêts; il s'agit de la prévention, du rapport confidentiel, de la déclaration publique et du dessaisissement.

La prévention consiste simplement à éviter les situations qui pourraient placer les titulaires de charges publiques dans une situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. Un rapport confidentiel est une déclaration écrite dans laquelle le titulaire d'une charge publique fait état des biens qu'il possède et des cadeaux ou autres avantages qu'il a reçus. Si la présentation d'un rapport confidentiel ne suffit pas pour que le titulaire se conforme aux mesures relatives aux conflits d'intérêts, une déclaration publique de propriété peut être nécessaire. Celle-ci peut aussi être utilisée si le titulaire reçoit un cadeau, une marque d'hospitalité ou un autre avantage pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts. Le titulaire peut également se conformer au Code en se dessaisissant de biens, soit en les vendant à un tiers avec lequel il n'a aucun lien de dépendance, soit en les mettant en fiducie.

Le titulaire d'une charge publique ne doit pas vendre ni céder ses biens à des membres de sa famille dans le but de contourner les mesures d'observation régissant les conflits d'intérêts.

Le titulaire d'une charge publique qui présente un rapport confidentiel doit le faire dans les 60 jours qui suivent sa nomination. S'il fait une déclaration publique ou se dessaisit de ses biens, il dispose d'un délai de 120 jours après sa nomination. Il doit aussi déclarer tout

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage qu'il a reçu dans les 30 jours qui suivent leur réception. S'il se dessaisit de ses biens en les plaçant en fiducie, il ne doit avoir aucun pouvoir de gestion ou de décision sur eux.

Le titulaire d'une charge publique ne doit pas se livrer aux activités extérieures suivantes: exercer une profession; gérer ou exploiter une entreprise ou un commerce; conserver ou accepter un poste d'administrateur ou un autre poste dans une société commerciale ou financière; occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle; agir comme consultant rémunéré.

Le Code énonce aussi certaines règles que doit respecter le titulaire d'une charge publique après qu'il a quitté son poste.

> Sauf dans le cas des ministres, pour qui la période prescrite est de deux ans, il est interdit à un ancien titulaire d'une charge publique, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions:
>
> a) d'accepter une nomination au conseil d'administration d'une entité avec laquelle il a eu des rapports officiels importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat, ou un emploi au sein d'une telle entité;
>
> b) d'intervenir pour le compte ou au nom d'une autre personne ou d'une entité auprès d'un ministère avec lequel il a eu des rapports officiels importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat;
>
> c) de donner des conseils, à des fins commerciales, au sujet des programmes ou des politiques du ministère pour lequel il travaillait ou avec lequel il entretenait d'importants rapports directs au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat.

Ce code faisait partie d'une série de propositions présentées par le gouvernement pour sauvegarder l'intérêt public. Parmi les autres mesures proposées à cet égard, mentionnons la publication d'instructions à l'intention des ministres au sujet de l'embauchage de membres de leur famille, l'examen des nominations du Gouverneur en conseil par le Parlement, ainsi que la tenue d'un registre des lobbyistes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

G. Registre des intérêts des députés

Le 25 novembre 1985, le Comité permanent de la gestion et des services aux députés de la Chambre des communes a été chargé d'étudier l'opportunité d'établir un registre des intérêts des députés. Dans le cadre de ses travaux, le Comité devrait déterminer s'il y a lieu de divulguer la rémunération que touche un député pour siéger au conseil d'administration d'une entreprise publique ou privée, pour occuper d'autres postes ou fonctions ou pour exercer d'autres métiers ou professions. Le Comité sénatorial permanent du règlement et de la procédure a été saisi de la même question.

Le registre proposé aurait aussi pu faire état des paiements, bénéfices ou avantages matériels obtenus d'organismes et de gouvernements étrangers ou au nom de ces derniers. Les propriétés foncières d'une valeur importante et les actions détenues par les députés et les sénateurs auraient en outre pu être visées.

Le Comité de la gestion et des services aux députés a déposé son rapport sur ce sujet le 26 mars 1986. Il y était question des articles du Code criminel sur la corruption, de la partie du Règlement qui traite de la participation d'un député à un vote sur une question à l'égard de laquelle il a un intérêt pécuniaire direct, ainsi que des dispositions de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes consacrées aux conflits d'intérêts. Après avoir consulté des députés de tous les partis, le Comité a conclu qu'il n'y a pas lieu d'instaurer un registre des intérêts des députés et que la législation actuelle applicable aux conflits d'intérêts des députés est satisfaisante. Il a en outre indiqué qu'un tel registre n'aurait guère d'autre effet que de permettre des ingérences dans la vie privée des députés.

Le Comité sénatorial a abordé son mandat sur cette question d'une manière toute différente. Il a étudié la façon dont les tribunaux ont interprété les dispositions du Code criminel et en a conclu que leurs décisions soulèvent un certain nombre de questions fondamentales concernant ce Code dans sa forme actuelle. En outre, le Sénat s'est préoccupé des règles sur les conflits d'intérêts énoncées dans la Loi sur le Sénat et la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chambre des communes, signalant que les pénalités qu'elle impose et les normes d'éthique qu'elle préconise sont sans doute dépassées.

Le Comité sénatorial a recommandé une refonte complète des règles sur les conflits d'intérêts applicables aux parlementaires. Peut-être la question sera-t-elle un jour renvoyée à un comité mixte des deux chambres du Parlement.

H. Recommandations de la Commission Parker

Dans un rapport rendu public le 3 décembre 1987, le juge William Parker a proposé d'abandonner l'établissement de fiducies sans droit de regard comme moyen d'appliquer les lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts. Il a déclaré que dans certains cas, il est illusoire de croire que ces fiducies sont "sans droit de regard" et qu'on peut abuser de ce principe. Il a recommandé qu'on exige dans les lignes directrices la déclaration publique et détaillée des biens, des intérêts et des activités des titulaires de charges publiques, sans oublier les biens de leur conjoint.

Il a également proposé qu'on n'exige pas la déclaration de certains biens personnels, notamment les résidences, les voitures, l'argent en caisse et les économies, afin de protéger la vie privée des personnes en cause.

La déclaration serait versée au registre public et mise à la disposition de tous. Le juge Parker était également d'avis qu'un ministre devrait se départir de certains biens personnels lorsqu'il est évident que leur possession entraînerait un conflit d'intérêts.

I. Projet de loi C-114,
Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires

Aux termes du projet de loi, les sénateurs, les députés, leurs conjoints et leurs enfants à charge auraient dû déclarer annuellement leur patrimoine à une commission indépendante formée de trois membres. La Commission aurait disposé d'un vaste pouvoir discrétionnaire du fait qu'elle aurait pu conseiller les parlementaires sur leurs intérêts financiers, exiger la déclaration publique du patrimoine et entreprendre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des enquêtes. Les sanctions susceptibles d'être imposées pour manquement auraient pu aller d'amendes à la perte du siège du parlementaire.

Plus particulièrement, les parlementaires auraient dû déclarer leur patrimoine à la Commission, qui aurait pu rendre public un résumé de la déclaration. Si la Commission en était venue à la conclusion qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts, elle aurait délivré un certificat en ce sens. Si elle avait déterminé qu'il y avait conflit, le certificat aurait été retenu et un rapport aurait été soumis au Président de la Chambre, puis renvoyé à un comité. Pour déterminer si un sénateur se trouvait en conflit d'intérêts, la Commission aurait examiné les comités auxquels le sénateur siège ainsi que les intérêts qu'il détient.

La Commission aurait été constituée d'un membre choisi par le gouvernement, d'un membre choisi par le gouvernement à partir d'une liste soumise par l'opposition et d'un membre choisi par le gouvernement après consultation avec l'opposition. Elle aurait pu faire enquête de son propre chef sur les conflits présumés et procéder à des enquêtes à la demande du premier ministre ou d'une majorité de sénateurs ou de députés. Le Cabinet aurait eu le pouvoir d'établir les règles régissant la Commission.

Le projet de loi aurait restreint les honoraires que pourraient exiger les ministres et les secrétaires parlementaires. Pendant un certain temps après avoir quitté la Chambre ou le Sénat, les anciens ministres ou secrétaires parlementaires n'auraient pu se voir accorder de marchés de l'État. Il leur aurait été interdit de faire du lobbying auprès du gouvernement pendant un an après qu'ils auraient cessé d'exercer leur charge.

Entre autres critiques adressées au projet de loi, on a signalé qu'il n'exigeait pas des aides politiques qu'ils divulguent leur patrimoine et qu'il ne prévoyait pas la déclaration obligatoire des montants reçus d'un parti politique. Il faut également remarquer que le projet de loi C-114 n'aurait pas institué pas la divulgation complète recommandée par la Commission Parker, puisque la publication des renseignements aurait été laissée à la discrétion de la Commission des conflits d'intérêts.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ce projet de loi est resté en plan au Feuilleton lors du déclenchement des élections du 21 novembre.

CHRONOLOGIE

17 juillet 1973 - Le Livre vert intitulé Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts est déposé à la Chambre des communes.

18 juillet 1973 - Dans une déclaration à la Chambre des communes, le premier ministre Trudeau expose le contenu de directives supplémentaires à l'intention des ministres. Ces derniers seraient tenus de démissionner de certains postes dans des sociétés, de rompre les associations commerciales et de céder certains intérêts financiers, en plaçant les autres dans un fonds de fiducie.

18 décembre 1973 - Le premier ministre expose à la Chambre des communes les directives pour les fonctionnaires en matière de conflit d'intérêts.

3 janvier 1974 - La Loi sur les dépenses d'élection est lue pour la troisième fois. Elle limite le montant des sommes pouvant être dépensées au cours d'une campagne électorale, exige qu'il soit rendu compte des dépenses et des contributions et que le nom des donateurs dont la participation dépasse 100 $ soit rendu public, tout en prévoyant le remboursement partiel des dépenses des candidats.

10 décembre 1974 - Le Livre vert est renvoyé au Comité permanent des privilèges et des élections de la Chambre des communes.

9 avril 1975 - Le Livre vert est déposé au Sénat et renvoyé le jour suivant au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

10 juin 1975 - Le Comité permanent des privilèges et des élections de la Chambre des communes dépose son rapport sur le Livre vert; il en approuve, en général, les dispositions et recommande quelques modifications.

29 juin 1976 - Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles dépose son rapport, qui recommande certaines modifications aux propositions du Livre vert.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

26 juin 1978 - Le projet de loi C-62, Loi concernant l'indépendance du Parlement, est présenté à la Chambre des communes avec le texte de nouveaux règlements de la Chambre des communes et du Sénat. Il reste en plan lorsque la session prend fin le 10 octobre 1978.

16 octobre 1978 - La Loi concernant l'indépendance du Parlement est présentée de nouveau avec quelques modifications sous la forme du projet de loi C-6. Les règlements de la Chambre et du Sénat sont déposés aux Communes le 30 octobre 1978. Le projet de loi est renvoyé à un Comité le 8 mars 1979, mais aucune disposition n'est prise et il reste en plan le 26 mars 1979, lors de la dissolution du Parlement.

1er août 1979 - De nouvelles règles concernant les conflits d'intérêts applicables aux ministres, à leur conjoint et à leurs enfants à charge sont émises par le premier ministre Clark. Les avoirs personnels et ceux de nature non commerciale (c.-à-d. résidences, obligations d'épargne, oeuvres artistiques) sont exemptés; les avoirs considérés comme ne créant pas de conflit (c.-à-d. entreprises familiales, fermes, titres non commercialisés publiquement) doivent être rendus publics. D'autres avoirs doivent être vendus ou placés dans une fiducie sans droit de regard, et certaines activités professionnelles, corporatives et commerciales sont complètement interdites.

1er mai 1980 - Des lignes de conduite en matière de conflits d'intérêts pour les ministres du Cabinet sont déposées à la Chambre (Document parlementaire n° 321-7/3). Les lignes de conduite sont semblables à celles du 1er août 1979 mais ne s'appliquent pas explicitement aux conjoints et aux enfants à charge; cependant, les ministres ne peuvent pas transférer leurs avoirs à leur conjoint ni à leurs enfants à charge pour échapper à l'application des lignes directrices.

7 juillet 1983 - Établissement d'un groupe de travail fédéral sur les conflits d'intérêts, chargé d'examiner les principes et les règles touchant les conflits d'intérêts ainsi que leur évolution et de déterminer s'il y a lieu d'adopter de nouvelles façons d'aborder le problème.

mai 1984 - Publication du rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, intitulé L'éthique dans le secteur public.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9 septembre 1985 - Dépôt par le gouvernement d'un Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat.

25 novembre 1985 - Examen de l'opportunité d'établir un registre des intérêts des députés.

17 décembre 1985 - Examen de l'opportunité d'établir un registre des intérêts des sénateurs.

26 mars 1986 - Dépôt du rapport du Comité de la gestion et des services aux députés sur le registre des intérêts des députés.

7 mai 1986 - Rapport du Comité sénatorial permanent du règlement et de la procédure sur le registre des intérêts des sénateurs.

3 décembre 1987 - Publication du rapport de la Commission Parker sur les conflits d'intérêts.

24 février 1988 - Première lecture du projet de loi C-114, Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires.

21-22 septembre 1988 - Le Comité législatif sur le projet de loi C-114 tient trois séances de travail mais est incapable de terminer l'étude du projet de loi avant la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Cooper, Ann. "Carter Signs Government-Wide Ethics Bills". Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 36, 28 octobre 1978, p. 3121-3122.

Finsten, Hugh. A Comparison of Conflict of Interest Rules for Legislators in Canada, the United States, Britain and Australia. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 24 octobre 1979.

Gibbons, Kenneth M. et Donald C. Rowat (éd.). Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures. The Carleton Library, n° 95. Toronto, McLelland and Stewart Ltd., 1976.

Johansen, David. Réglementation des conflits d'intérêt applicable aux députés des assemblées législatives provinciales. Ottawa, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement. Étude revue le 20 juin 1983.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kirby, John C. Jr. Congress and the Public Trust. New York, Atheneum, 1970.

Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts. Ottawa, Information Canada, 1973.

"Report on Declaration of Interests". The Parliament of the Commonwealth of Australia. Document parlementaire n° 182, 1975.

"Report from the Select Committee on Members' Interests (Declaration)". Parliamentary Papers of the House of Commons (G.-B.), 1969-70, vol. XIV, n° 57, p. 163.

"Report from the Select Committee on Members' Interests (Declaration)". Parliamentary Papers of the House of Commons (G.-B.), 1974-75, vol. XIII, n° 102, p. 331.

Williams, Sandra. "Conflict of Interest - The Experience of the American Congress". The Parliamentarian, 1983, p. 138.